Current Issue Review

82-20E

Copyright Act Reform

Monique Hébert

Law and Government Division
Research Branch

25 October 1982
Revised 20 September 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

89-05439/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/82-20-1988-09E

ISBN 0-660-13174-9

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COPYRIGHT ACT REFORM

ISSUE DEFINITION

Canada's current Copyright Act has not been materially altered since it came into force in 1924. Since that time, technological advances have revolutionized the communications industry and wreaked substantial havoc on traditional copyright concepts. While providing easier and more flexible access to information, innovations such as the photocopying machine and audio-visual recording apparatus have effectively eroded an important protection afforded the copyright owner under the Act: the sole right "to produce or reproduce the work or any substantial part thereof."

The need to update the existing law in order to make it more responsive to the changing times and technologies has been the subject of discussion and study for many years. Reports on copyright reform were issued by the Ilsley Royal Commission in 1957, the Economic Council of Canada in 1971, and the Department of Consumer and Corporate Affairs in 1976 (the Keyes/Brunet report). In addition, the Department systematically released commissioned studies on specific aspects of copyright during the 1980-1984 period. The 1982 report of the Federal Cultural Policy Review Committee (the Applebaum/Hébert report) also made several proposals for change.(1)

In the wake of these reports, the previous government tabled in May 1984 a white paper on copyright reform: From Gutenberg to Telidon. The document was retabled by the existing government in January 1985 in the form of a discussion paper, and was referred to the Sub-committee on the Revision of Copyright of the Standing House Committee on Communications and Culture which issued its report A Charter of Rights for Creators on

(1) The full citation for these works is provided at the end of this study.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

10 October 1985. The Government tabled its response to the recommendations of the Sub-committee in February 1986, and on 27 May of this year, it introduced Bill C-60, representing only the first phase of the proposed reform.

Following a brief discussion of the nature of copyright and the basic features of the existing law in Canada, this paper examines some of the issues relevant to copyright reform in relation to two areas of the new technology: photocopying and home audio-visual taping.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The Nature of Copyright

The invention by Gutenberg of the printing press in the fifteenth century had a two-fold effect. On the one hand, it freed the duplication of written materials from the tedious and time-consuming process of manual transcription; on the other hand, and precisely because the works could now be reproduced and circulated with greater ease and speed, it eroded the degree of control that authors could exercise in relation to their works.

In response the legal concept of copyright was eventually introduced; its original object, to grant authors the sole right to produce and reproduce their works. Since then, copyright law has been expanded to cover an array of other intellectual works in addition to written material, and to prescribe their attendant rights.

There are two traditional conceptual views on the nature of copyright. The first holds that creators have a natural property right in their works which entitles them as of right to the fullest copyright protection. The second view holds that copyright is no more than a state-created privilege granted to creators in the public interest in order to encourage the production and dissemination of intellectual works.

In policy terms, the two views affect copyright holders differently. If copyright is considered a natural property right, the emphasis will be placed on vesting creators with maximum statutory rights

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

with which to control and exploit the uses that are made of their works. If, however, it is considered a privilege, the copyright protection conceivably need go no further than that which is necessary to guarantee the continued production and dissemination of works rather than their noncreation or actual suppression. In this case, statutory rights would be kept to a minimum and could further be made subject to a number of exceptions if, in the public interest, this was thought desirable.

Copyright law, however, is not just a broad or a limited enumeration of statutory rights; it has important economic consequences. In prescribing exclusive rights, copyright sets the legal foundation upon which creators can exact payment for the legitimate exercise by others of their exclusive rights; in turn, it bears directly on what the consuming public must pay for the use of the protected works. For this reason, economic policy has played a predominant role in discussions on copyright reform.

The economic implications of copyright take on added importance in the light of Canada's obligations under the Berne Convention of 1886 and the Universal Copyright Convention of 1952. Pursuant to these conventions, Canada is obliged to extend to the nationals of foreign contracting states the same treatment it affords its own domestic creators, albeit only in relation to those works covered by the conventions. Accordingly, if Parliament sought to increase the benefits to its creative industry by strengthening the copyright legislation, foreign creators might also be entitled to reap the benefits - a move which would result in an increase in Canada's actual trade deficit in intellectual works since Canada is and will likely continue to be a net importer of information.

The cost factor, therefore, both in terms of the costs to the Canadian consuming public and the probability of increased capital outflows, has been a foremost consideration in the debate on copyright reform.

In the context of the new technology, one approach has been to analyze the impact the sophisticated machinery has or is likely to have on the creative role and, unless actual economic harm to the creative community is demonstrated, the tendency has been to endorse the status

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

quo. Needless to say, the economic analysis approach does not sit well with the creative community which naturally feels that it is entitled to just compensation for every use that is made of the protected works. For creators, it is a question of social justice.

In addition to its relevance to economic policy, copyright can also constitute an important instrument of cultural policy. Through it, the creative community can be given a greater incentive to produce works of benefit to the country's cultural well-being. Moreover, a favourable copyright environment can be instrumental in building a strong and vital creative industry which can only be an asset to Canada in this growing information age.

Whether copyright legislation is the best vehicle to achieve these goals is a question the legislators will have to address in the reform process.

B. Basic Features of Canadian Copyright Law

Under the Copyright Act, copyright extends to any "original literary, dramatic, musical or artistic work." The key elements for copyrightability are twofold: the existence of a "work" and "originality". These criteria have been judicially interpreted to mean that the work must be expressed in some material form, be capable of identification and have a more or less permanent endurance (the fixation criterion); also, the work must have originated with its creator, who, in its production, applied his skill, judgment, labour and learning (the originality criterion). According to these criteria, a broad spectrum of works is eligible for copyright: books, dictionaries, maps, sculptures, paintings, choreographic works, photographs, films and the like; and their derivative products, such as translations, abridgements and adaptations to a different medium.

Copyright arises automatically for published and unpublished works alike. Registration is not compulsory, although the Act does provide for voluntary registration which can be useful in the case of a dispute over the ownership of a work. The application of the Act is not universal, however. The statutory protection, in accordance with Canada's treaty

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

obligations, extends only to eligible works created by Canadian authors or foreign authors from countries which are members of the Berne Convention or the Universal Copyright Convention.

The usual term of copyright in a work runs for the life of the author plus 50 years. There are exceptions, however, such as the straight 50-year term for photographs and records, calculated from the production date of the master plate or negative. For the duration of the applicable term, therefore, the creator of the work (or his assignee or beneficiary, as the case may be) is vested with a number of statutory rights. These fall into two broad categories: a) moral rights, such as the right to restrain any distortion of the work that is prejudicial to the creator's reputation, and b) pecuniary rights, such as the sole right of the copyright holder to publish or publicly perform a work. For the purposes of this discussion, the most important pecuniary right is the creator's "sole right to produce or reproduce the work or any substantial part thereof in any material form whatsoever."

The unauthorized exercise of one of the exclusive rights vested in the creator constitutes a copyright infringement which gives rise to a number of remedies: an injunction, an action for damages, and penal sanctions. However, not all unauthorized acts constitute an infringement. First, the Act provides for statutory or compulsory licences. For instance, a musical composition, once it has been initially recorded by its composer, may thereafter be recorded by any other record producer, without the copyright owner's approval, upon payment to him or her of a two-cent royalty for each playing surface.

Secondly, certain specified uses are deemed non-infringing uses. For there to be an infringement, the reproduction of a work, for example, must <u>a priori</u> be "substantial". Furthermore, even where substantial reproduction has occurred, users may be exonerated if they come within any of the statutory defences. The most important of these is the "fair dealing" provision which excuses "any fair dealing with any work for the purposes of private study, research, criticism, review, or newspaper summary."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Within this legislative framework, the proposals for reform as regards to two areas of the new technology will now be addressed.

C. Proposals for Reform

1. Photocopying

Since its introduction in 1959, the photocopying machine has triggered the widespread reproduction of copyrighted works and, quite naturally, authors and the publishing industry are crying foul. That copyright is being infringed is pretty obvious. Not so clear are the extent of, and the harm occasioned by, the so-called reprography.

There are very little collected data on the dimensions of the problem occasioned by indiscriminate reprography. Studies have been largely limited to the photocopying done in government offices, lending libraries and educational facilities, thereby excluding private sector practices. Furthermore, these studies have been criticized for their lack of empirical soundness, with the net result that their conclusions are less than totally reliable. Given these caveats, Prof. S.J. Liebowitz in The Impact of Reprography on the Copyright System correlated the various studies and reached these conclusions: 1) journals are copied more than books but there is disagreement as to the exact extent of the photocopying; 2) multiple copies appear to be made infrequently; 3) a very small percentage of the total photocopying in Canadian libraries involves Canadian copyrighted materials; 4) academic libraries are responsible for only a small percentage of library copying of copyrighted materials.

Since journals constitute the most common target, Prof. Liebowitz analyzed the market trends of this industry over the last two decades. His findings are as follows: 1) there is an overall increase in the number of journals published, and in the number of journal subscriptions; 2) the size of journals has increased; 3) because of the magnitudes of the above increases, the growth in journal pages subscribed to has equalled the rise in population; 4) institutional subscription prices have risen relative to individual subscription prices; and 5) libraries spend a larger proportion of their budgets on journals.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

From these findings which, if accepted, tend to belie any claims of "substantial" injury to journal publishers, Prof. Liebowitz concludes that, having regard to the overall desirability of other options, it is probably just as well to maintain the status quo; that is to say, given that the greatest abuse is directed against journals, the fact that institutions are charged a higher subscription tends to offset any economic harm done.

This proposal, however, has not been widely endorsed. It does nothing for the copyright owners of other printed materials that are also being reproduced (e.g. books, sheet music, etc.). Furthermore, it fails to address the fundamental question of the right of copyright owners to exercise control over, and exact compensation for, the use of their works - the presence or absence of economic harm notwithstanding.

Both the Keyes/Brunet study and the government document From Gutenberg to Telidon recommended a solution which is based on the collective administration of the "reproduction right". This approach also found favour with the Sub-committee on Copyright Reform which, in viewing copyright as the legal recognition of the property rights of creators in their works, stressed throughout its report that property should not be expropriated unless there is a strong public policy reason for doing so. Having reached the conclusion that, in the case of reprography, there existed no compelling reasons to limit by law the exclusive right of copyright owners to reproduce their works, the Sub-committee unanimously endorsed the formation of collective societies for the collective administration of the reproduction right, subject to several limited exceptions discussed below.

The collective administration of copyright is not a new concept. A model already exists in the music industry wherein, in order to administer their statutory "public performance right", lyricists, composers, and music publishers banded together and established, some decades ago, a collective whose purpose is to authorize, on behalf of its members, the performance of music in public (e.g., broadcasts, concert theatres, nightclubs, etc.).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Today, there are two "performing rights societies" operating in Canada, which represent not only Canadian copyright owners of music but also foreign ones. In return for the prescribed fee, the performing rights societies issue licences to the public users of music, the fees having first been reviewed by the Copyright Appeal Board, a government-established body whose sole function is to approve the tariff for the music licences. After collecting the licence fees and deducting their operating costs, the societies then distribute the proceeds to the copyright owners in the form of a royalty payment, in accordance with data obtained through sophisticated monitoring techniques that reveal which music is being played publicly.

A system not unlike the above is recommended as the solution to the problem of reprography. Copyright owners of printed works would establish their own collective societies for the administration of the reproduction right - it being quite evident that, without such a system individual copyright owners could not reasonably hope to police and enforce their rights against infringers.

In endorsing this solution the Sub-committee rejected recommending the creation of a separate right of "reprography", as it was urged to do by several groups, on the ground that the term "reproduction" was all-encompassing and, therefore, it was unnecessary to specify any particular mode of reproduction, such as photocopying.

Furthermore, the Sub-committee was not persuaded that educational users should constitute an exempt category. Noting that no other groups involved directly or indirectly in the educational process (e.g. teachers, caretakers, etc.) were required to forego payment for services rendered in the name of "education", there was no valid reason for requiring the same of copyright owners. Like other users of copyright works, educational institutions would also have to pay for their photocopying practices. To this rule, however, a minor exemption was recommended allowing the reproduction of a work as part of a question in an examination.

The reproduction of archival materials was the second and only other exemption approved by the Sub-committee insofar as reprography

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

is concerned. In this regard, a two-pronged exemption was recommended on the grounds of public policy. First, an archival institution would be allowed to make a copy of a work which is not otherwise available, and which is already in its collection, for the purpose of preservation of the work. Second, an archival institution could make a copy of a work for another archival institution which requested the same in the name of an individual for the purpose of private research.

Apart from these narrow exceptions, the Sub-committee concluded that the rights of creators should prevail and that similarly to existing law, the unauthorized photocopying of protected works would continue to constitute a copyright infringement unless, as is now the case, the reproduction is either unsubstantial or is excused on the basis of fair dealing, the retention of which was also advocated by the Sub-committee, subject to slight modifications.

Key to the Sub-committee's proposal is the formation by the relevant copyright owners of a collective society or societies which, in return for a fee approved by the Copyright Appeal Board in the case of disputes, would issue blanket licences allowing users to photocopy the copyright works. A limited version of this proposal already exists in the province of Quebec where an agreement was struck between educational users and a collective society to compensate authors for the photocopying done in the schools. For a truly comprehensive system, however, the future collectives will undoubtedly want to look beyond educational users. Government is also a prime consumer of photocopied works. Other likely sources include libraries, both private and public, photocopying businesses and the private sector.

The solution proposed by the Sub-committee has obvious attractions, not least of which is the absence of any government involvement in its implementation and operation. This, of course, is subject to the limited role contemplated for the Copyright Appeal Board. Pursuant to the Sub-committee's recommendations, the Board, to be re-named the Copyright Tribunal, would be independent of government: it would report to Parliament through the responsible Minister. Furthermore, its powers

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

would be limited to settling disputed tariffs only, and not all tariffs as in the present case.

Whether these proposals are the best alternative for the print industry is a question legislators will have to address. There are several drawbacks. First, by virtue of our treaty obligations, foreign nationals would be entitled to their share of the royalties, thereby resulting in some outflow of capital. Depending on the photocopying practices of Canadians, this could involve negligible or significant sums, particularly when measured against the benefits to be derived by Canadian copyright owners.

Further, much depends on the successful establishment by copyright owners of effective collective societies. In the United States, a clearinghouse was established to collect royalty payments for journals only. Under this system, publishers voluntarily register with the collective which circulates a list of titles and fee schedules to user organizations (libraries, corporations, governments and information services). These groups, in turn, voluntarily register with the collective and, according to an honour system, remit the appropriate royalties. Given the different economies of scale, Prof. Liebowitz (referred to above) doubted whether this type of clearinghouse would suit the Canadian market. Noting the mixed results of the venture, he commented: "If Canadian users signed up at the same rate as U.S. users have, the clearinghouse would never break even. The total copyright payments would be less than the deficit of the clearinghouse. Such a result would be unacceptably inefficent".

The cooperation of both the producing and consuming end of the print industry is, therefore, critical to the effective collective administration of the reproduction right. A society representing but a few copyright owners will have limited credibility and be of little benefit to users; users, in turn, must be willing to deal with the societies.

Until such time as a comprehensive system has been put into place, it can be expected that users, on the one hand, will continue to infringe copyright, if only because of the absence of a convenient mechanism enabling them to comply with the law; authors, on the other hand,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

will continue to be deprived of the compensation to which they are entitled by reason of unauthorized photocopying.

2. Home Audio-Visual Recording

The Canadian Copyright Act makes no exception for the reproduction of protected works even if the purpose of the reproduction is directed toward, and limited to, one's own non-commercial private consumption in the home. There is, therefore, every reason to believe that home taping of sound recordings, public broadcasts and pre-recorded cassettes (both audio and video) are prima facie infringements of copyright, unless the reproduction is unsubstantial or is excused on the basis of a statutory exception or defence, such as fair dealing.

The situation is different in the United States. In the 1984 case of Universal City Studios v. Sony Corporation of America (220 U.S.P.Q. 665) the U.S. Supreme Court held that video taping in the home for private purposes did not constitute an infringement of the U.S. copyright law. This decision, reached by a five to four majority of the court, was premised on the fact that the plaintiff had failed to demonstrate that it had sustained sufficient economic harm by reason of home video taping practices to preclude the defendant from successfully relying on the "fair use" defence.

Although the issue does not appear to have been tested in the Canadian courts, there are sufficient differences between the American "fair use" defence and Canada's "fair dealing" to conclude that, if an action were brought in Canada, home taping would be found to constitute a copyright infringement.

The economic impact of home taping in Canada was examined by J. Keon in a 1982 study entitled Audio and Video Home Taping: Impact on Copyright Payments. Relying on surveys conducted in Great Britain, Canada and the United States on home audio taping practices, the author made a number of findings, including:

- those who tape are most likely to be the heaviest purchasers of pre-recorded music;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- taping from one's own collection - the most prevalent practice - is generally done to maintain quality of sound or to make a composite of one's favourite selections;
- taping off air - the second most prevalent practice - is done either to avoid purchase or to make a composite of one's favourite selections, as is the taping of borrowed materials - the least common practice;
- not all music taped off air or from borrowed materials amounts to a lost sale since tapers would not necessarily be prepared to buy the work;
- the principal motivation for audio taping is convenience.

Basing his argument on the foregoing, and emphasizing the underlying subjectivity of a good portion of the data collected, the author concluded that the recording industry was sustaining some economic harm from lost music sales. Because the negative effect on sales was not considerable in his estimation, however, the only change that should be made to the existing law would be to legitimize home audio taping in recognition of the magnitude of the practice.

A similar recommendation was made in relation to home video taping which, it was found, had a negligible impact on the advertising revenues of the television broadcasters whose programs were being taped in the home. This conclusion was based on the following findings:

- the primary function of home video taping is "time-shifting" so that tapers may view at their own convenience;
- because time-shifting is paramount, video recorders increase the audience size since their owners tend to view more programs, thereby benefiting advertisers;
- even though some commercials are being deleted, their number appears to be small.

For these and other reasons, the author recommended that, as with home audio taping, the only change that should be made would be to legitimize home video taping. Acknowledging, however, that either practice could eventually cause significant harm to the economic interests of the relevant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

copyright owners, he specifically left the door open to the imposition of a compensatory levy at some future time.

A number of countries have responded to the problem of home taping by imposing a levy on recording equipment or blank tapes, or both. The funds generated by the levy, which is usually imposed at the manufacturing or importation level, are generally directed to a collective society for distribution to the rightful copyright owners. Noteworthy exceptions are several Scandinavian countries wherein the levy imposed is not compensatory in nature - that is, is not intended as a royalty payment to those whose works are taped in the home. Rather, the tax goes to general revenues, only a part of which are used to support the domestic cultural industry.

In the government document From Gutenberg to Telidon, no recommendations, surprisingly, were made on the question of home taping. A majority of the Sub-committee on Copyright Reform, however, recommended a system not unlike the West German one - that is, the imposition of a levy on the manufacturers and importers of both audio and video recorders and tapes.

Noting that the amount of economic harm occasioned by the home taping phenomenon is hotly disputed, the majority of the Sub-committee concluded that, whatever the level of actual damage, home taping is no less than the unauthorized reproduction of a protected work for which the copyright owners receive no compensation. In its view, payment should be made. Therefore, the Sub-committee rejected the notion of simply exempting home taping from the application of the copyright law, preferring instead to devise a scheme of compensation in exchange for which home taping would be legitimized.

The most difficult question for the Sub-committee was deciding the nature of the proposed levy, the contest being between a tax collected by the government for the general support of the creative industry (as in certain Scandinavian countries), or a levy to be paid directly by the manufacturers and importers to a collective society for distribution to the rightful copyright owners.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The main reason for the Sub-committee's hesitation stemmed from the fact that, by virtue of our treaty obligations, foreign copyright owners would also be entitled to benefit from the scheme, if based on the concept of a royalty payment. Given the fact that Canadians tape primarily foreign works, particularly American ones, adopting this option would undoubtedly lead to an outflow of capital.

Consistent with its underlying philosophy that there should be no expropriation without compensation, the majority of the Sub-committee opted for the alternative that would directly reward those whose works were being used. In order to limit the amount of capital outflow, however, it recommended that only the copyright owners of the works covered by the conventions to which Canada adheres be entitled to share the proceeds (these include composers, lyricists, authors, film makers). For those works not covered by the conventions (i.e. sound recordings and performers' performances), entitlement would arise only on the basis of reciprocity, that is, only if the countries of the copyright owners of non-convention works extend a like benefit to Canadian copyright owners.

Finally, the majority of the Sub-committee recommended that the levy apply to both audio and video recorders and tapes on the ground that this approach would best accommodate the principle of liability for the reproduction of a work, and take into account developing technology which, for example, could conceivably make the use of tapes obsolete.

In brief, to resolve the problem of home taping, the majority of the Sub-committee recommended a solution not unlike that which it proposed in relation to photocopying: the collective administration by copyright owners of their reproduction right, subject only to the approval of disputed tariffs by a revamped Copyright Board. A major difference between the two, however, is that with reprography the collective societies would, in return for the prescribed fee, issue blanket licences to the users; whereas, with home taping, the legitimization would be achieved on the basis of the payment of the levy by the manufacturers and importers - and indirectly by the consumers of the taxed products.

The above solution for home taping did not receive the unanimous approval of the members of the Sub-committee. In a dissenting

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

opinion, Ms. Lynn McDonald, while not opposed to the notion of imposing a levy on the recording equipment and tapes, could not agree that the levy should be in the nature of a royalty payment. Concerned that with a royalty-type of levy, a good portion of the revenues collected would be distributed to foreign copyright owners, she advocated, instead, that the products be "taxed" outside the copyright régime. This way, she argued, the Canadian cultural community would receive the full benefits of the scheme, with the revenues being directed only to Canadian copyright owners through collectives, or toward new production, such as through Telefilm Canada, or toward some special new program, or a combination of these.

The attractiveness of this alternative is that the tax imposed on Canadians will remain in the country for the benefit of the Canadian creative community. The major drawback, however, rests in the fact that it does not purport to compensate the copyright owners, Canadian ones included, whose works are actually being taped in the home. Further, if it is intended that the tax be distributed through a collective society to Canadian copyright owners only, the fact that it is imposed by virtue of financial legislation rather than copyright law would appear to be in violation of the spirit, if not the letter, of the copyright conventions. Such a protectionist move might be dimly viewed by the international community, and, indeed, might spark retaliatory action. Alternatively, if the tax is not to be compensatory in nature, then it amounts to no more than a special tax ear-marked for cultural purposes and, therefore, has little to do with copyright.

In the reform process, legislators will have to address the difficult issue of balancing the interests of the Canadian creative industry and of Canadian consumers, with an eye towards our relationship with, and our obligations to, the international community.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PARLIAMENTARY ACTION

A. Government Action

In order to expedite reform, the current government retabled in January 1985 the white paper on copyright reform From Gutenberg to Telidon tabled the year before by the previous government. The document was referred to the Standing House Committee on Communications and Culture, and an all-party sub-committee was constituted in February 1985. The Sub-committee on the Revision of Copyright tabled its report, A Charter of Rights for Creators, on 10 October 1985. The thrust of the report, which was extremely supportive of the creative industry, was to enhance the ability of copyright owners to exploit ownership more fully, and to receive compensation for the uses that are made of their works.

On 2 February 1986 the Government tabled its response to the Sub-committee's report. This was followed by the tabling on 27 May 1987 of Bill C-60, An Act to amend the Copyright Act and to amend other Acts in consequence thereof, which was given second reading and referred to a legislative committee on 26 June 1987.

Bill C-60 contained a number of important changes. For instance, it expressly extended copyright protection to computer programs; it strengthened the moral rights of creators over their works; it granted to the copyright owners of artistic works the exclusive right to exhibit these works in public; and it abolished the controversial compulsory licensing provisions for sound recordings under which songwriters were entitled by law to no more than a two-cent royalty for the subsequent recording of their works by others. The bill also provided for stiffer penalties for copyright infringement (fines of up to $1,000,000.00 and/or imprisonment for up to five years). Most importantly for the purposes of this discussion, it paved the way for copyright owners to administer their rights collectively through the intermediary of "licensing bodies," thus enabling them to obtain some measure of compensation for such practices as photocopying.

By and large, the proposed changes under Bill C-60 were in keeping with the Sub-committee's recommendations. But the bill was limited

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in scope. It did not address the problem of home-taping. Nor did it resolve a number of other thorny issues, such as whether there should be a performer's performing right or whether specific categories of users (e.g., educators or the blind) should be given special status under the law. These and many more issues were reserved for the second phase of the promised reform.

Bill C-60 proved to be a controversial piece of legislation. As originally formulated, it was criticized by both creators and users who considered the proposed measures to be flawed in a number of substantive, as well as technical, respects. Heedful of the many concerns that had been raised, the government introduced a significant number of amendments, which were subsequently passed by the Legislative Committee. The Committee reported the bill back to the House of Commons on 11 December 1987. Bill C-60, as modified in committee, received third reading on 3 February 1988.

Despite the changes that had been made in the House of Commons, Bill C-60 came under renewed attack in the Senate. Hearings were held by the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, as a result of which the Committee recommended in its 24 March report that Bill C-60 should be passed, but with two amendments. The Senate acted on the Committee's recommendations, passing Bill C-60 on 3 May, subject, however, to these amendments.

The first amendment would have abolished the public exhibition right for artistic works under clause 2. One of the reasons for the proposed abolition of this right, a right strenuously opposed by the museum community, was to afford the exhibitors and creators of art works another opportunity to arrive at an accommodation whereby an exhibition right acceptable to both sides could be enshrined in the second phase of the reform. In fact, both sides had at one point agreed on such a modified exhibition right, but the agreement was subsequently aborted.

The second amendment would have postponed for at least one year the coming into force of the measures under clause 14 dealing with the "licensing bodies." This postponement was proposed in the hope that the government would be able to introduce within the year the promised

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

copyright exemptions, thus ensuring a "level playing field" in royalty rate negotiations between the "licensing bodies," on the one hand, and the user groups, in particular those from the educational community and libraries, on the other.

The House of Commons considered the bill, as amended by the Senate, on 17 May 1988. Although several concerns were expressed at the time, particularly as regards the timing of the second phase of the reform, the House of Commons reiterated its support for the legislation without the Senate amendments, and returned the bill to the Upper Chamber where it was referred once again to the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. The Honourable Flora MacDonald, the Minister of Communications, on 27 May 1988 was able to satisfy the members of the Committee that most of the outstanding concerns under the bill would likely be resolved shortly. Specifically, she stated that the consultative committees established to deal with the question of exemptions for educational users and libraries had made significant progress in reaching agreement on the kinds of exemptions to be prescribed in the phase-two legislation. She also undertook to initiate consultations between curators and artists to consider an alternative form of exhibition right for artistic works, one that would be agreeable to both sides and could be incorporated in the second phase of the reform. The Minister further indicated that if all other things were equal, she would be ready to introduce the phase-two legislation in September or October of this year.

Satisfied with the Minister's assurances, on 31 May the Committee reported the bill favourably to the Senate, which withdrew its amendments ("did not insist") on 1 June 1988. Bill C-60 received Royal Assent on 8 June 1988. Note, however, that several of the bill's provisions must be proclaimed into force before taking effect.

CHRONOLOGY

1868 - Enactment of the first Canadian Copyright Act (31 Vict., c. 54).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1886 - Signature of the Berne Convention. Periodic revisions were made in Berlin (1908), Rome (1928), Brussels (1948), Stockholm (1967), and Paris (1971). Canada is bound by the Rome Text of 1928.

January 1924 - The Copyright Act of 1921 came into force.

June 1936 - Establishment of the Copyright Appeal Board to fix the royalty rates to be paid to the performing rights societies (Copyright Amendment Act, 1931, as amended by S.C. 1936, c. 28).

1952 - Signature of Universal Copyright Convention which was created to formalize the legal relationships between Berne and non-Berne countries. A revision was made in 1971.

1960 - Publication of the Royal Commission on Patents, Copyright and Industrial Designs (The Ilsley Commission).

1962 - Canada acceded to the Universal Copyright Convention at the level of the 1952 Text.

January 1971 - Publication of the Economic Council of Canada's Report on Intellectual and Industrial Property.

April 1977 - Publication of Copyright in Canada, Proposals for a Revision of the Law (the Keyes/Brunet Report).

16 November 1982 - Publication of the Report of the Federal Cultural Review Committee (the Applebaum/Hébert Report).

2 May 1984 - Tabling of the white paper on copyright reform From Gutenberg to Telidon.

24 January 1985 - The Government retabled the white paper on copyright reform and referred its subject-matter to the Standing House Committee on Communications and Culture. The Sub-committee on Copyright Reform was subsequently established.

10 October 1985 - The Sub-committee on Copyright Reform tabled its report, A Charter of Rights for Creators.

7 February 1986 - The Government tabled its response to the Report of the Sub-committee on the Revision of Copyright.

22 September 1986 - Publication of the Report of the Task Force on Broadcasting Policy (the Caplan/Sauvageau Report). Among other things, this report dealt with the question of copyright in sound recordings and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

broadcasts, as well as a performer's performing right and a retransmission right.

27 May 1987 - Bill C-60, "An Act to amend the Copyright Act and to amend other Acts in consequence thereof," was tabled in the House of Commons.

3 February 1988 - After being substantially amended in committee, Bill C-60 was given third reading in the House of Commons.

3 May 1988 - A majority of the Senate passed Bill C-60, subject to the two amendments recommended by the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce in its report tabled on 24 March 1988.

17 May 1988 - The House of Commons rejected the amendments made by the Senate and returned Bill C-60 to the Senate.

1 June 1988 - The Senate withdrew its objections to Bill C-60 by not insisting on its proposed amendments.

8 June 1988 - Bill C-60 received Royal Assent.

SELECTED BIBLIOGRAPHY

Canada, Department of Communications. Report of the Federal Cultural Policy Review Committee (the Applebaum/Hébert Report). Minister of Supply and Services, 1982.

Canada, Department of Consumer and Corporate Affairs. Copyright in Canada, Proposals for a Revision of the Law (the Keyes/Brunet Report). Minister of Supply and Services, 1977.

Canada, Department of Consumer and Corporate Affairs. Copyright Revision Studies. Minister of Supply and Services.

(a) Copyright Obligations for Cable Television: Pros and Cons by S.J. Liebowitz, 1980.

(b) The Mechanical Reproduction of Musical Works in Canada by M. Berthiaume and J. Keon, 1980.

(c) A Performing Right for Sound Recordings: An Analysis by J. Keon, 1981.

(d) Term of Copyright Protection in Canada: Present and Proposed by B. Torno, 1981.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(e) An Economic Analysis of a Performer's Right by S. Globerman and M.P. Rothman, 1981.

(f) Crown Copyright in Canada: A Legacy of Confusion by B. Torno, 1981.

(g) Copyright, Competition and Canadian Culture: The Impact of Alternative Copyright Act Import Provisions on the Book Publishing and Sound Recording Industries by A.G. Blomqvist and Chin Lim, 1981.

(h) The Impact of Reprography on the Copyright System by S.J. Liebowitz, 1981.

(i) Ownership of Copyright in Canada by B. Torno, 1981.

(j) Fair Dealing: The Need for Conceptual Clarity on the Road to Copyright Revision by B. Torno, 1981.

(k) Audio and Video Home Taping: Impact on Copyright Payments by J. Keon, 1982.

(l) Copyright and the Computer by J. Palmer and R. Resendes, 1982.

(m) Exemptions Under the Canadian Copyright Act by D. Magnusson and V. Nabhan.

(n) Collective Agencies for the Administration of Copyright, by D. Smith.

Canada, Economic Council of Canada. Report on Intellectual and Industrial Property. Information Canada, Ottawa, 1971.

Canada, House of Commons, Sub-committee of the Standing Committee on Communications and Culture on the Revision of Copyright. A Charter of Rights for Creators. Minister of Supply and Services, Canada, 1985.

Canada, Royal Commission on Patents, Copyright, Trade Marks and Industrial Design. Report on Copyright. Queen's Printer, Ottawa, 1957.

Canada, Task Force on Broadcasting Policy. Report of the Task Force on Broadcasting Policy. Minister of Supply and Services, 1986.

Fox, H. The Canadian Law of Copyright and Industrial Designs. 2nd edition. Carswell, Toronto, 1967.

Roberts, J. "Canadian Copyright: Natural Property or Mere Monopoly." Canadian Patent Reporter (2d), Vol. 40, 1979, pp. 33-62.

Bulletin d'actualité

82-20F

La réforme de la Loi sur le droit d'auteur

Monique Hébert

Division du droit et du gouvernement

Le 25 octobre 1982
Révisé le 20 septembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/82-20-1988-09F

ISBN 0-660-92585-0

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras** .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉFORME DE LA LOI SUR LE DROIT D'AUTEUR

DÉFINITION DU SUJET

L'actuelle Loi sur le droit d'auteur du Canada n'a pas été modifiée depuis son entrée en vigueur en 1924. Depuis ce temps, le progrès technique a révolutionné le monde des communications et a profondément bouleversé la notion traditionnelle de droit d'auteur. En effet, bien qu'elles facilitent et améliorent l'accès à l'information, des innovations comme la machine à photocopier et les appareils d'enregistrement audio-visuel ont réellement affaibli un élément important de la protection du droit d'auteur qu'offre la Loi: le droit exclusif de "produire ou de reproduire une oeuvre ou une partie importante de celle-ci".

La nécessité de mettre à jour la loi actuelle de façon qu'elle suive mieux l'évolution des techniques modernes est débattue et étudiée depuis nombre d'années. Des rapports sur la réforme du droit d'auteur ont été publiés par la Commission royale Ilsley en 1957, par le Conseil économique du Canada en 1971 et par le ministère de la Consommation et des Corporations en 1976 (rapport Keyes-Brunet). Entre 1980 et 1984, ce ministère a en outre régulièrement commandé et publié des études au sujet de certains aspects du droit d'auteur. Le Comité d'étude de la politique culturelle fédérale a lui aussi proposé plusieurs changements dans son rapport publié en 1982 (rapport Applebaum-Hébert)(1).

À la suite de ces rapports, le gouvernement précédent a déposé, en mai 1984, un Livre blanc sur la réforme du droit d'auteur, intitulé De Gutenberg à Télidon. En janvier 1985, le gouvernement actuel

---

(1) Les références complètes de ces ouvrages figurent à la fin de la présente étude.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a présenté de nouveau le Livre blanc sous forme d'un document de travail, qui a été renvoyé au Sous-comité sur la révision du droit d'auteur du Comité permanent des communications et la culture de la Chambre des communes, lequel a déposé son rapport intitulé Une Charte des droits des créateurs et créatrices le 10 octobre 1985. Le gouvernement a présenté sa réponse aux recommandations du Sous-comité en février 1986 et, le 27 mai 1987, il a présenté le projet de loi C-60, qui ne constitue que la première phase de la réforme proposée.

Après un bref examen de la nature du droit d'auteur et des grandes lignes de la loi canadienne actuelle, le présent document aborde certaines questions concernant la réforme de ce droit dans deux domaines de la technologie moderne: la photocopie et l'enregistrement audio-visuel à domicile.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. La nature du droit d'auteur

L'invention de la presse à imprimer par Gutenberg à la fin du XV^{e} siècle a eu des répercussions de deux ordres. D'une part, elle a libéré l'homme du processus long et laborieux de transcription à la main auquel il devait s'astreindre pour la reproduction des écrits; d'autre part, dans la mesure où les écrits pouvaient dorénavant être reproduits et distribués plus rapidement et plus facilement, le contrôle que pouvaient exercer les auteurs à l'égard de leurs oeuvres s'en est trouvé affaibli.

Pour parer à cet inconvénient, on a fini par établir la notion juridique du droit d'auteur; à l'origine, elle visait à accorder au créateur le droit exclusif de produire et de reproduire son oeuvre. Depuis, on a élargi les dispositions législatives pertinentes afin de pouvoir les appliquer non seulement aux oeuvres écrites, mais aussi à toute une gamme d'autres oeuvres intellectuelles, et en vue de prescrire les droits qui s'y rattachent.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il existe deux conceptions classiques du droit d'auteur. Selon la première, le créateur dispose d'un droit de propriété naturelle à l'égard de son oeuvre, ce qui lui donne droit à une protection des plus complètes; selon la deuxième, le droit d'auteur n'est rien de plus qu'un privilège que l'État confère aux créateurs, dans l'intérêt public, pour encourager la prodution et la diffusion d'oeuvres intellectuelles.

Sur le plan des principes, les conséquences sont différentes selon la notion adoptée. Si le droit d'auteur est considéré comme un droit de propriété naturelle, on cherchera surtout à investir les créateurs d'un maximum de droits légaux, grâce auxquels il pourront contrôler et exploiter l'utilisation qui est faite de leurs oeuvres. Par contre, si on le considère comme un privilège, la protection qu'il confère peut se borner à ce qui est nécessaire pour assurer la production et la diffusion permanentes d'oeuvres, plutôt que leur non-création ou leur suppression. En pareil cas, la loi ne prescrirait qu'un minimum de droits et pourrait prévoir un certain nombre d'exceptions si c'était souhaitable dans l'intérêt public.

La législation sur le droit d'auteur ne se résume toutefois pas à une simple énumération des droits, large ou limitée; elle a des répercussions économiques importantes. En prescrivant des droits exclusifs, le droit d'auteur établit les fondements juridiques en vertu desquels le créateur peut exiger une rétribution précise lorsque d'autres se prévalent en toute légitimité de ses droits d'exclusivité; de plus, il a un effet direct sur ce que le consommateur doit payer pour utiliser les oeuvres protégées. Voilà pourquoi les facteurs économiques tiennent une place de premier plan dans le débat sur la réforme du droit d'auteur.

Les incidences économiques revêtent encore plus d'importance compte tenu des obligations qui incombent au Canada du fait de son adhésion à la Convention de Berne de 1886 et à la Convention universelle de 1952 sur le droit d'auteur. En vertu de ces conventions, le Canada est tenu de réserver aux ressortissants des pays signataires le même traitement que celui qu'il offre à ses propres créateurs, mais uniquement pour les oeuvres visées par les conventions. En conséquence, si le Parlement cherche à étendre les avantages qu'il accorde aux créateurs canadiens en renforçant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sa législation en matière de droit d'auteur, les créateurs étrangers pourraient eux aussi vouloir en bénéficier - ce qui aurait pour effet d'accroître le déficit réel du Canada dans ses échanges d'oeuvres intellectuelles, étant donné qu'il est et demeurera probablement un importateur net d'information.

La question des coûts, qu'il s'agisse des frais suppportés par les consommateurs canadiens ou d'un accroissement éventuel des sorties de capitaux, a occupé une place prépondérante dans le débat sur la réforme du droit d'auteur.

Dans le contexte de la technologie moderne, l'une des démarches adoptées a été d'analyser les effets que les machines perfectionnées ont ou sont susceptibles d'avoir sur la créativité; or, on a eu tendance à favoriser le statu quo, à moins de pouvoir faire la preuve que des préjudices économiques réels sont subis par le créateur. Il va sans dire que la démarche de l'analyse économique n'a pas été bien accueillie par les créateurs, qui estiment naturellement avoir droit à une rétribution chaque fois que leurs oeuvres protégées sont utilisées. Pour eux, c'est une question de justice sociale.

Outre l'importance que le droit d'auteur présente sur le plan économique, il peut aussi constituer un instrument important sur le plan culturel. Il peut en effet inciter les créateurs à produire davantage et ce, pour le plus grand bénéfice culturel du pays. Qui plus est, une politique propice en matière de droit d'auteur peut aider à l'édification d'une industrie de la création solide et dynamique, qui ne peut être qu'un atout pour le Canada à l'ère de l'information.

La législation sur le droit d'auteur est-elle le meilleur moyen de réaliser ces objectifs? C'est là une question que les législateurs devront étudier dans le cadre de la réforme.

B. Grandes lignes de la Loi canadienne sur le droit d'auteur

En vertu de la loi, le droit d'auteur s'applique à "toute oeuvre littéraire, dramatique, musicale ou artistique originale". Les critères essentiels à l'existence d'un droit d'auteur sont l'existence

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'une "oeuvre" et son "originalité". Ces critères ont été interprétés par les tribunaux de la manière suivante: l'oeuvre doit être exprimée de façon matérielle, être identifiable et avoir une durée plus ou moins longue (critère de fixation); en outre, elle doit être le produit de son créateur qui, dans sa production, s'est servi de ses aptitudes, de son jugement, de son travail et de ses connaissances (critère d'originalité). Ainsi, toute une panoplie d'oeuvres peuvent faire l'objet d'un droit d'auteur: livres, dictionnaires, cartes, sculptures, peintures, chorégraphies, photographies, films, etc.; s'y ajoutent leurs dérivés, comme les traductions, résumés et adaptations.

Le droit d'auteur s'applique automatiquement aux oeuvres publiées et non publiées. L'enregistrement n'est pas obligatoire, mais la loi prévoit un système d'enregistrement facultatif qui peut se révéler utile en cas de conflit sur la propriété d'une oeuvre. L'application de la loi n'est toutefois pas universelle. La protection vise uniquement les oeuvres admissibles d'auteurs canadiens ou d'auteurs étrangers ressortissants d'un pays signataire, conformément aux obligations incombant au Canada aux termes des traités qu'il a ratifiés.

La durée habituelle du droit d'auteur comprend la vie de l'auteur et une période de 50 ans après sa mort. Il y a toutefois des exceptions, comme la période simple de 50 ans pour les photographies et les disques, calculée depuis la date de production du cliché ou de l'enregistrement original. Par conséquent, pendant la période applicable, le créateur d'une oeuvre (ou, le cas échéant, son mandataire ou son bénéficiaire) est investi d'un certain nombre de droits prévus par la loi. Ces droits se divisent en deux grandes catégories: a) les droits moraux, comme le droit de restreindre toute altération d'une oeuvre qui est préjudiciable à la réputation de son créateur, et b) les droits pécuniaires, comme le droit exclusif du titulaire du droit d'auteur de publier ou d'exécuter publiquement une oeuvre. Dans le contexte de la présente étude, le droit pécuniaire le plus important est le droit exclusif du créateur "de produire ou de reproduire son oeuvre ou une partie importante de celle-ci sous une forme matérielle quelconque".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'exercice non autorisé de l'un des droits exclusifs dont est investi le créateur constitue une violation du droit d'auteur, et l'auteur a un certain nombre de recours par voie d'injonction, d'action en dommages-intérêts et de sanctions pénales. Par ailleurs, toutes les productions ou reproductions d'une oeuvre ne constituent pas une violation du droit d'auteur. Premièrement, la loi prévoit des licences statutaires ou obligatoires. Par exemple, une oeuvre musicale, une fois enregistrée par le compositeur, peut par la suite être réenregistrée sans l'approbation du compositeur par tout autre producteur, pourvu que celui-ci verse au titulaire du droit d'auteur une redevance ou "tantième" de deux cents pour chaque face reproduite.

Deuxièmement, certaines utilisations sont réputées constituer des usages qui n'enfreignent pas le droit d'auteur, car, pour qu'il y ait violation, il doit y avoir, en principe, reproduction d'une "partie importante" de l'oeuvre. En outre, même si c'est le cas, les utilisateurs seront disculpés s'ils invoquent l'une ou l'autre des défenses prévues par la loi. La plus importante de celles-ci est définie à l'article qui justifie "l'utilisation équitable d'une oeuvre quelconque pour des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé destiné aux journaux".

Dans ce cadre législatif, nous allons maintenant examiner les propositions de réforme concernant deux domaines de la nouvelle technologie.

C. Propositions de réforme

1. Photocopie

Depuis son apparition en 1959, la machine à photocopier a multiplié la reproduction d'oeuvres protégées par le droit d'auteur, ce qui, assez naturellement, soulève le mécontentement des auteurs et de l'industrie de l'édition. Manifestement, le droit d'auteur est violé. Mais ce qui est moins évident, c'est l'envergure de la prétendue reprographie et le préjudice qu'elle peut causer.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il existe très peu de données permettant de cerner l'importance du problème causé par une reprographie faite sans discernement. Les études qui ont été menées ont porté pour la plupart sur la photocopie faite dans les bureaux de la fonction publique, les bibliothèques et les maisons d'enseignement, ce qui exclut le secteur privé. En outre, ces études ont été critiquées pour leur absence de justesse empirique, ce qui fait que leurs conclusions sont peu dignes de foi. Compte tenu de ce qui précède, S.J. Liebowitz, dans Le régime de droit d'auteur et la reprographie, établit une corrélation entre les diverses études et conclut que: 1) les revues sont plus souvent photocopiées que les livres, mais les études divergent quant à la proportion; 2) les copies multiples ne semblent pas fréquentes; 3) les ouvrages canadiens protégés par le droit d'auteur représentent un très faible pourcentage de l'ensemble des photocopies effectuées dans les bibliothèques canadiennes; 4) les photocopies obtenues dans les bibliothèques d'établissements d'enseignement ne comptent que pour un faible pourcentage des photocopies d'ouvrages protégés par le droit d'auteur et effectuées par l'ensemble des bibliothèques.

Étant donné que ce sont les revues qui sont le plus visées, Liebowitz a analysé les tendances du marché dans cette industrie au cours des deux dernières décennies. Il conclut que: 1) le nombre de revues et d'abonnements aux revues a augmenté; 2) le volume des revues a augmenté; 3) à cause de l'importance des accroissements précités, il semble que l'augmentation du nombre de pages des revues ait été égale à celle de la population; 4) les prix demandés pour les abonnements d'institutions ont augmenté par rapport à ceux exigés des particuliers, et 5) les bibliothèques affectent une plus grande proportion de leurs budgets aux revues.

S'appuyant sur ces conclusions qui, si elles sont acceptées, ont tendance à démentir les allégations voulant que l'industrie de l'édition subisse un préjudice considérable, Liebowitz conclut que, compte tenu des avantages globaux que présentent les autres solutions de rechange, il est probablement tout aussi bien de maintenir le statu quo; autrement dit, étant donné que ce sont les revues qui sont les plus sujettes aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

abus, le fait que leur prix d'abonnement est plus élevé pour les institutions tend à compenser tout préjudice d'ordre économique.

Cette proposition n'a toutefois pas reçu un appui général. Elle n'apporte rien aux titulaires de droits d'auteur sur d'autres documents imprimés qui sont également reproduits (p. ex. livres, partitions, etc.). En outre, elle passe sous silence la question fondamentale du droit qu'ont les titulaires de droits d'auteur d'exercer un contrôle sur l'utilisation de leurs oeuvres et d'exiger une rétribution, indépendamment de l'existence ou de l'absence d'un préjudice économique.

Le rapport Keyes-Brunet et le document du gouvernement intitulé De Gutenberg à Telidon recommandaient une solution fondée sur l'exercice collectif du droit de reproduction. Cette façon de procéder a reçu l'appui du Sous-comité sur la révision du droit d'auteur, qui, considérant le droit d'auteur comme la reconnaissance légale des droits de propriété des créateurs à l'égard de leurs oeuvres, fait valoir dans son rapport qu'on ne peut en déposséder leur titulaire à moins que l'intérêt public ne l'exige. Ayant conclu que, dans le cas de la reprographie, il n'existe aucune raison impérative de limiter par voie législative le droit exclusif des titulaires de droits d'auteur de reproduire leurs propres oeuvres, le Sous-comité a appuyé à l'unanimité la création de sociétés collectives en vue de la gestion en commun du droit de reproduction, sous réserve de certaines exceptions qui seront analysées plus bas.

La gestion collective du droit d'auteur n'est pas une idée nouvelle. Il en existe déjà un modèle dans l'industrie de la musique où, afin d'assurer l'exercice de leurs droits d'exécution publique, les paroliers, les compositeurs et les éditeurs musicaux se sont regroupés et ont créé, il y a déjà plusieurs décennies, une association collective qui a pour rôle d'autoriser, au nom de ses membres, l'exécution d'oeuvres musicales en public (télédiffusion, salles de spectacles, clubs de nuit, etc.).

Il existe actuellement au Canada deux associations de gestion des droits d'exécution d'oeuvres musicales qui représentent non seulement les titulaires canadiens de droits d'auteur, mais aussi les créateurs étrangers. Moyennant des frais approuvés par la Commission

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'appel du droit d'auteur, organisme gouvernemental dont la seule fonction consiste à approuver les tarifs imposés pour les licences de musique, les sociétés de gestion délivrent des licences aux utilisateurs publics de musique. Après avoir déduit leurs frais d'exploitation du montant des droits perçus, ces sociétés distribuent les recettes aux titulaires de droits d'auteur sous forme de redevances, sur la base d'informations obtenues selon des techniques de contrôle perfectionnées qui permettent de savoir quelles oeuvres musicales sont exécutées en public.

Un système comparable à celui que nous venons de décrire est recommandé comme solution au problème de la reprographie. Les titulaires de droits d'auteur sur des oeuvres imprimés créeraient leur propre société de gestion collective du droit de reproduction, car il est bien évident que sans un tel système, ils ne pourraient raisonnablement espérer assurer seuls la surveillance et la protection de leurs droits.

Le Sous-comité a entériné cette recommandation mais a rejeté l'idée, avancée par plusieurs groupes, d'un droit particulier de reprographie. Le terme "reproduction" ayant un caractère général, il est par conséquent superflu de désigner un mode particulier de reproduction, comme la photocopie.

En outre, le Sous-comité a déclaré n'être pas convaincu de la nécessité de créer une catégorie d'exception pour les établissements d'enseignement. Étant donné qu'aucun autre groupe lié directement ou indirectement à l'enseignement (p. ex. les enseignants, les concierges, etc.) n'est tenu de renoncer à une rétribution pour des services rendus au nom de l'éducation, il n'existe aucune raison valable d'exiger la même chose des titulaires de droits d'auteur. Tout comme les autres utilisateurs d'oeuvres protégées par le droit d'auteur, les établissements d'enseignement devraient aussi acquitter des droits de photocopie. Le Sous-comité recommande cependant une exception mineure, à savoir la reproduction d'une oeuvre dans le cadre d'une question d'examen.

La reproduction de documents d'archives est la seconde et dernière exception approuvée par le Sous-comité en ce qui concerne la reprographie. Il a recommandé à cet égard une double exception fondée sur l'intérêt public. Premièrement, les archives pourraient être autorisées à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reproduire, pour assurer sa conservation, une oeuvre qui n'est disponible nulle part ailleurs et qui fait déjà partie de leur collection. Deuxièmement, elles pourraient reproduire une oeuvre pour un autre établissement qui en ferait la demande au nom d'un particulier désireux de la consulter pour des recherches privées.

À part ces exceptions restreintes, le Sous-comité a estimé que les droits des créateurs devraient prévaloir et que la reprographie non autorisée d'oeuvres protégées doit continuer à constituer une violation du droit d'auteur, à moins, comme c'est le cas actuellement, que la reproduction ne soit que fragmentaire ou qu'on puisse l'excuser comme étant une "utilisation équitable", exception dont le Sous-comité a recommandé le maintien sous réserve de légères modifications.

L'élément de base de la recommandation du Sous-comité est la création par les titulaires de droits d'auteur concernés d'une ou de plusieurs sociétés de gestion collective qui, moyennant des frais approuvés par la Commission d'appel du droit d'auteur, pourraient délivrer, en cas de différends, des licences globales autorisant les utilisateurs à photocopier des oeuvres protégées par le droit d'auteur. Il existe déjà un modèle restreint de ce mécanisme au Québec, où un accord passé entre les établissements d'enseignement et une société de gestion collective prévoit une rétribution pour les auteurs dont les oeuvres sont photocopiées dans les écoles. Toutefois, pour que le système soit vraiment universel, les sociétés de gestion collective voudront certainement ne pas se cantonner au milieu de l'enseignement. Le gouvernement est aussi un important consommateur d'ouvrages photocopiés. Il ne faut pas oublier non plus les bibliothèques, privées et publiques, les entreprises de reprographie et le secteur privé.

La solution proposée par le Sous-comité comporte des avantages évidents, dont l'un des plus importants est l'absence de toute intervention gouvernementale dans la mise en oeuvre et l'exploitation du système proposé, sous réserve que la Commission d'appel du droit d'auteur ne joue qu'un rôle limité, comme il est envisagé. Conformément aux recommandations du Sous-comité, la Commission, qui prendrait le nom de Commission du droit d'auteur, serait indépendante du gouvernement et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rendrait compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre compétent. En outre, ses pouvoirs seraient limités au règlement des différends concernant les tarifs, mais non à l'approbation de tous les tarifs, comme c'est le cas actuellement.

Il restera au législateur à déterminer si ces propositions sont la meilleure solution pour l'industrie de l'édition. Ce système comporte plusieurs inconvénients. D'abord, conformément aux obligations contractées aux termes des traités que nous avons signés, les ressortissants étrangers auraient droit à leur part de redevances, ce qui entraînerait une sortie de capitaux. Elle pourrait être négligeable ou importante, suivant les habitudes des Canadiens en matière de photocopie, surtout si on la comparait aux revenus que pourraient obtenir les détenteurs de droits d'auteur canadiens.

En outre, le succès de ces mesures dépendra aussi en bonne partie de l'efficacité des associations de gestion collective créées par les titulaires de droits d'auteur. Aux États-Unis, on a institué un bureau central du droit d'auteur chargé de percevoir les redevances sur les revues seulement. Selon ce système, les éditeurs s'inscrivent volontairement auprès de ce bureau qui distribue une liste de titres et de redevances exigées aux organismes utilisateurs (bibliothèques, entreprises, gouvernements et services d'information). Pour leur part, ces groupes s'inscrivent volontairement au bureau central et s'engagent sur leur honneur à verser les redevances prévues. Étant donné la différence des économies d'échelle, le professeur Liebowitz (dont il a été question plus haut) doute qu'un bureau central convienne au marché canadien. En constatant les résultats mitigés de l'entreprise, il observe que "si les utilisateurs canadiens s'inscrivaient au même rythme que ceux des États-Unis, le bureau central n'atteindrait jamais le seuil de rentabilité. Le total des versements de droits d'auteur serait moindre que son déficit. Un tel résultat serait d'une inefficacité inacceptable."

La coopération des producteurs et des consommateurs de l'industrie de l'édition est donc essentielle à une bonne gestion collective du droit de reproduction. Une association qui ne représenterait qu'une petite partie des titulaires de droits d'auteur n'aurait guère de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

crédibilité et présenterait peu d'avantages pour les utilisateurs; ceux-ci, pour leur part, doivent être disposés à traiter avec les associations de gestion.

Tant qu'un système universel ne sera pas établi, les utilisateurs, d'une part, continueront de violer le droit d'auteur, ne serait-ce qu'en raison de l'absence d'un mécanisme adéquat leur permettant de se conformer à la loi; les auteurs, d'autre part, continueront d'être privés d'une rétribution à laquelle ils ont pourtant droit, du fait de la photocopie non autorisée.

2. Enregistrement audio-visuel à domicile

La Loi sur le droit d'auteur ne prévoit aucune exception à la reproduction d'oeuvres protégées par un droit d'auteur, même si cette reproduction vise uniquement la consommation privée et non commerciale à domicile. Il y a donc tout lieu de croire que la reproduction à domicile d'enregistrements sonores, d'émissions diffusées sur les ondes et de cassettes audio et vidéo préenregistrées constitue à première vue une violation du droit d'auteur, à moins qu'elle soit peu importante ou qu'on puisse la justifier en invoquant une exception ou un argument prévu dans la loi, comme le principe de l'utilisation équitable.

La situation est différente aux États-Unis. Dans une affaire dont elle a été saisie en 1984 et qui opposait la Universal City Studios à la Sony Corporation of America (220 U.S.P.Q. 665), la Cour suprême a établi que l'enregistrement vidéo à domicile pour consommation personnelle ne constituait pas une infraction à la législation américaine sur le droit d'auteur. Le tribunal, qui s'est prononcé par une majorité de cinq contre quatre, a expliqué que le plaignant n'avait pas réussi à démontrer que les enregistrements vidéo à domicile lui avaient fait subir des préjudices économiques suffisants pour empêcher le défendeur d'invoquer avec succès l'argument de "l'usage équitable".

Bien que les tribunaux canadiens n'aient pas encore été appelés à se prononcer sur la question, l'argument américain de "l'usage équitable" et l'argument canadien de "l'utilisation équitable" sont suffisamment différents pour qu'on puisse dire que l'enregistrement à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

domicile constituerait une infraction à la législation sur le droit d'auteur si pareilles poursuites étaient intentées au Canada.

Dans une étude réalisée en 1982 et intitulée Les conséquences de l'enregistrement d'oeuvres audio-visuelles à domicile sur le paiement de droits d'auteur, M. J. Keon a examiné les répercussions économiques de l'enregistrement à domicile au Canada. S'inspirant d'enquêtes menées à ce sujet en Grande-Bretagne, au Canada et aux États-Unis, l'auteur a abouti à un certain nombre de conclusions dont voici quelques exemples:

- ceux qui enregistrent sont vraisemblablement ceux qui achètent le plus de musique préenregistrée;
- on enregistre habituellement à partir de sa propre collection, ce qui est la pratique la plus courante, pour préserver la qualité du son ou pour mettre sur une même bande ses oeuvres préférées;
- on enregistre par captage, ce qui est la deuxième pratique la plus courante, soit pour éviter d'acheter des oeuvres préenregistrées, soit pour composer une sélection de pièces préférées; il en est de même lorsqu'on enregistre à partir de sources empruntées, ce qui est la pratique la moins courante;
- toutes les oeuvres musicales enregistrées par captage ou à partir de sources empruntées n'équivalent pas à des ventes perdues, puisque les personnes qui les enregistrent ne seraient pas nécessairement disposées à en faire l'achat;
- la motivation principale de l'enregistrement sonore est la commodité.

Fondant son argumentation sur ce qui précède et après avoir fait une mise en garde contre la subjectivité inhérente à une bonne partie des données recueillies, l'auteur en vient à la conclusion que l'industrie du disque a subi un certain préjudice économique découlant de la perte de ventes de musique préenregistrée. Toutefois, comme l'auteur estime que les répercussions négatives sur les ventes ne sont pas considérables, la seule modification qu'il propose d'apporter à la législation actuelle consiste à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

légaliser l'enregistrement sonore à domicile, puisque c'est maintenant une pratique courante.

Une recommandation semblable a été formulée à l'égard de l'enregistrement magnétoscopique à domicile, phénomène qui a, semble-t-il, une incidence négligeable sur les recettes de publicité des télédiffuseurs. Cette conclusion est fondée sur les constatations suivantes:

- la principale fonction de l'enregistrement magnétoscopique à domicile est le décalage de l'écoute, qui permet à un téléspectateur d'enregistrer une émission pour la regarder ensuite à l'heure qui lui convient;
- comme le décalage de l'écoute est d'une importance capitale, les magnétoscopes permettent d'augmenter le nombre de téléspectateurs dans la mesure où leurs propriétaires regardent généralement plus d'émissions, ce qui est à l'avantage des commanditaires;
- certains messages publicitaires sont supprimés, mais il semble que cela soit peu fréquent.

Pour ces raisons et pour d'autres, l'auteur estime donc que le seul changement qu'il y a lieu d'apporter serait de légaliser l'enregistrement magnétoscopique réalisé à domicile, au même titre que l'enregistrement audio. Reconnaissant toutefois que cette solution pourrait nuire considérablement aux intérêts économiques des titulaires de droits d'auteur, M. Keon n'écarte pas la possibilité de percevoir éventuellement des droits d'indemnisation.

Un certain nombre de pays ont résolu le problème de l'enregistrement à domicile en imposant des droits sur le matériel d'enregistrement, sur les bandes vierges ou sur les deux. Les fonds recueillis grâce à ces droits imposés au niveau de la fabrication ou de l'importation sont généralement versés à une société de gestion collective qui s'occupe de les distribuer aux titulaires de droits d'auteur concernés. Il y a toutefois des exceptions qui méritent d'être soulignées; ainsi, plusieurs pays scandinaves perçoivent des droits qui ne sont pas

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

destinés à l'indemnisation, c'est-à-dire qui ne sont pas versés sous forme de redevances aux créateurs dont les oeuvres sont enregistrées à domicile. Les sommes ainsi perçues sont incorporées aux recettes générales de l'État, et une partie seulement en est utilisée au profit de l'industrie culturelle de ces pays.

Il est assez étonnant que le document du gouvernement intitulé De Gutenberg à Télidon ne contienne aucune recommandation au sujet des enregistrements réalisés à domicile. Quoi qu'il en soit, la majorité des membres du Sous-comité sur la révision du droit d'auteur ont recommandé l'adoption d'un système semblable à celui de l'Allemagne de l'Ouest, c'est-à-dire l'imposition de droits aux fabricants et aux importateurs sur les appareils d'enregistrement et les bandes audio et vidéo.

Constatant que l'on ne s'entend guère sur l'importance du préjudice économique occasionné par le phénomène de l'enregistrement à domicile, la majorité des membres du Sous-comité ont conclu que, quelle que soit l'envergure du dommage causé, cette pratique n'en demeure pas moins une reproduction non autorisée d'une oeuvre protégée, pour laquelle les titulaires de droits d'auteur ne reçoivent aucune indemnité. Le Sous-comité estime qu'un régime de redevances doit être institué. Aussi a-t-il rejeté la solution qui consiste simplement à soustraire l'enregistrement à domicile de l'application de la loi sur le droit d'auteur; il préconise plutôt la mise en place d'un régime d'indemnisation en échange duquel l'enregistrement à domicile serait légalisé.

La question la plus épineuse que le Sous-comité a dû trancher a été de déterminer le genre de droits à percevoir, c'est-à-dire de choisir entre une taxe qui serait perçue par le gouvernement et qui servirait à soutenir l'industrie de la création en général (comme c'est le cas dans certains pays scandinaves), et des redevances que les fabricants ou les importateurs verseraient directement aux sociétés de gestion collective et qui seraient ensuite distribuées aux titulaires de droits d'auteur concernés.

Le Sous-comité a surtout hésité parce que, conformément aux obligations que nous avons contractées aux termes des traités, les titulaires de droits d'auteur étrangers auraient eux aussi le droit de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

bénéficier de ce système de redevances. Étant donné que les Canadiens enregistrent principalement des oeuvres étrangères, surtout des oeuvres américaines, cette solution entraînerait assurément une sortie de capitaux.

Respectant le principe selon lequel il ne doit pas y avoir d'expropriation sans indemnisation, la majorité des membres du Sous-comité ont opté pour la solution permettant de rétribuer directement ceux dont les oeuvres sont utilisées. Toutefois, afin de limiter la sortie de capitaux, le Sous-comité a recommandé que seuls les titulaires de droits d'auteur dont les oeuvres sont protégées aux termes des conventions ratifiées par le Canada aient droit à leur part de redevances. (Cela comprend les compositeurs, les paroliers, les auteurs, les réalisateurs de films.) Les auteurs étrangers d'oeuvres non protégées par les conventions (p. ex., les enregistrements sonores et les interprétations des artistes-exécutants) ne devraient bénéficier de ce régime que sur la base de la réciprocité, c'est-à-dire seulement lorsque leur pays réserve un traitement semblable aux titulaires de droits d'auteur canadiens.

Enfin, la majorité des membres du Sous-comité ont recommandé que les redevances soient perçues à la fois sur les appareils et sur les supports d'enregistrement sonore et magnétoscopique; cette solution est celle qui permet le mieux de respecter le principe de la responsabilité liée à la reproduction de l'oeuvre, et elle tient compte de l'évolution rapide de la technologie, qui pourrait fort bien, par exemple, rendre désuète l'utilisation des bandes.

En résumé, pour résoudre le problème de l'enregistrement à domicile, la majorité des membres du Sous-comité ont recommandé une solution semblable à celle qui a été proposée pour la reproduction d'oeuvres écrites, soit la gestion collective des droits de reproduction par les titulaires de droits d'auteur, sous réserve seulement de l'approbation par une Commission du droit d'auteur réorganisée des tarifs contestés. Il existe toutefois une différence importante entre les deux systèmes: dans le cas de la reprographie, les sociétés collectives délivreraient des licences globales aux utilisateurs, en échange d'un droit prescrit; quant à l'enregistrement à domicile, il serait légalisé moyennant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le paiement de redevances par les fabricants et les importateurs, et indirectement, par les consommateurs de produits taxés.

La solution mentionnée ci-dessus pour les enregistrements à domicile n'a pas reçu l'approbation unanime des membres du Sous-comité. Dans une opinion divergente, Mme Lynn McDonald a indiqué qu'elle n'était pas contre l'idée d'imposer des droits sur le matériel et les supports d'enregistrement, mais qu'elle ne pouvait accepter que ceux-ci prennent la forme de redevances. Mme McDonald a dit craindre qu'une bonne partie des recettes perçues soit distribuée, sous forme de redevances, à des titulaires de droits d'auteur étrangers; aussi propose-t-elle plutôt que les produits soient taxés en dehors du régime du droit d'auteur. De cette façon, prétend-elle, les milieux culturels canadiens bénificieraient pleinement du système; les revenus recueillis seraient versés seulement aux titulaires de droits d'auteur canadiens, par l'intermédiaire de sociétés de gestion collective, ou seraient investis dans de nouvelles productions, soit au moyen de Téléfilm Canada, soit par le biais d'un nouveau programme spécial, soit par une combinaison de ces éléments.

L'attrait de cette solution est que la taxe imposée aux Canadiens resterait dans le pays et profiterait aux créateurs canadiens. Mais sa principale lacune vient de ce qu'elle ne prévoit aucune indemnisation pour les titulaires de droits d'auteur, Canadiens y compris, dont les oeuvres sont enregistrées à domicile. En outre, si l'on veut distribuer la taxe, par le biais de sociétés collectives, aux seuls titulaires de droits d'auteur canadiens, le fait que cette taxe soit imposée aux termes de la législation financière plutôt qu'en application de la loi sur le droit d'auteur semblerait contrevenir à l'esprit, sinon à la lettre, des conventions touchant le droit d'auteur. Une mesure protectionniste de ce genre serait mal reçue par la communauté internationale et pourrait même donner lieu à des représailles. Par contre, si la taxe n'est pas perçue à des fins d'indemnisation, elle équivaut simplement à une taxe spéciale réservée à des fins culturelles, et elle a donc très peu à voir avec le droit d'auteur.

Dans le cadre de la réforme de la loi, les législateurs devront résoudre un problème délicat; ils devront concilier les intérêts de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'industrie de la création au Canada et ceux des consommateurs canadiens, tout en préservant nos relations avec la communauté internationale et en respectant nos obligations à cet égard.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Mesures du gouvernement

Afin d'accélérer la réforme, le gouvernement actuel a déposé à nouveau, en janvier 1985, le Livre blanc sur la réforme du droit d'auteur intitulé De Gutenberg à Télidon, que le gouvernement précédent avait présenté un an plus tôt. L'étude en a été confiée au Comité permanent des communications et de la culture de la Chambre des communes, et un sous-comité comprenant des représentants de tous les partis a été formé en février 1985. Le Sous-comité sur la révision du droit d'auteur a déposé son rapport, intitulé Une charte des droits des créateurs et créatrices, le 10 octobre 1985. Il appuyait fortement l'industrie de la création, et ses recommandations visaient surtout à ce que les titulaires de droits d'auteur soient plus en mesure d'exploiter pleinement l'utilisation qui est faite de leurs oeuvres et d'en tirer profit sur le plan financier.

Le 2 février 1986, le gouvernement a déposé sa réponse au rapport du Sous-comité sur la révision du droit d'auteur, qui a été suivie du projet de loi C-60, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur et apportant des modifications connexes et corrélatives. Présenté le 27 mai 1987, le projet de loi a été adopté en deuxième lecture et renvoyé à un Comité législatif le 26 juin 1987.

Ce projet de loi comportait un certain nombre de modifications importantes. Par exemple, il étendait expressément la protection du droit d'auteur aux programmes d'ordinateur; il accroissait les droits moraux des créateurs sur leurs oeuvres; il accordait aux titulaires de droits d'auteur sur des oeuvres artistiques le droit exclusif d'exposer leurs oeuvres en public et il abolissait les dispositions controversées relatives à l'octroi obligatoire de licences en ce qui concerne les enregistrements sonores (ces dispositions n'accordaient aux auteurs-compositeurs qu'une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

redevance de deux cents pour l'enregistrement ultérieur de leurs oeuvres par d'autres personnes). Le projet de loi prévoyait également des peines plus sévères à l'égard de la violation du droit d'auteur (des amendes pouvant atteindre un million de dollars, des peines d'emprisonnement maximales de cinq ans ou l'une et l'autre de ces peines). Le plus important aux fins de notre exposé, c'est que le projet de loi ouvrait la voie aux titulaires de droits d'auteur pour qu'ils administrent collectivement leurs droits par l'intermédiaire de "sociétés de gestion collective", ce qui leur permettrait d'être indemnisés dans une certaine mesure des pertes que représentent pour eux des pratiques comme la photocopie.

En général, les modifications proposées dans le projet de loi étaient conformes aux recommandations du Sous-comité, mais le projet de loi n'avait qu'une portée limitée. Il n'apportait aucune solution au problème de l'enregistrement audio-visuel à domicile. Il ne répondait pas non plus à un certain nombre de questions épineuses, notamment s'il y aurait lieu de créer un droit d'exécution pour les exécutants ou si certaines catégories d'usagers (notamment les éducateurs ou les aveugles) devraient jouir d'un statut particulier devant la loi. Ces questions et bien d'autres devaient faire l'objet de la deuxième étape de la réforme promise.

Le projet de loi C-60 a soulevé la controverse. Tant les créateurs que les utilisateurs ont trouvé à redire à son libellé original, jugeant que les mesures proposées présentaient des lacunes aussi bien sur le plan du fond que sur celui de la forme. Tenant compte des nombreux sujets de préoccupation signalés, le gouvernement a apporté au projet de loi un bon nombre d'amendements que le Comité législatif a ensuite adoptés et présentés dans son rapport à la Chambre le 11 décembre 1987. Le projet de loi C-60, tel que modifié en comité, a été adopté en troisième lecture le 3 février 1988.

Malgré les amendements qui lui avaient été apportés à la Chambre, le projet de loi C-60 a de nouveau été attaqué lors de son examen au Sénat. Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a tenu des audiences à la suite desquelles il a recommandé, dans son rapport du 24

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mars 1988, que le projet de loi C-60 soit adopté, mais avec deux amendements. Le Sénat a suivi les recommandations du Comité; il a adopté le projet de loi C-60 le 3 mai, sous réserve cependant de ces deux amendements.

Le premier amendement aurait aboli le droit de présenter au public des oeuvres artistiques aux termes de l'article 2. L'une des raisons invoquées pour supprimer ce droit, auquel s'oppose énergiquement le milieu des musées, était d'offrir aux exposants et aux créateurs une autre occasion d'en arriver à un compromis de sorte qu'un droit d'exposition acceptable pour les deux parties puisse être incorporé à la loi au cours de la deuxième étape de la réforme. En fait, à un certain moment, les deux parties avaient réussi à s'entendre sur un tel droit d'exposition modifié, mais l'accord a ensuite avorté.

Le deuxième amendement aurait reporté d'au moins un an l'entrée en vigueur des pouvoirs des sociétés de gestion établies aux termes de l'article 14. Ce report était proposé dans l'espoir que le gouvernement pourrait présenter d'ici un an les exemptions promises à l'application du droit d'auteur, faisant ainsi en sorte qu'au cours des négociations concernant les redevances, les sociétés de gestion et les groupes utilisateurs, en particulier ceux des milieux de l'éducation et des bibliothèques, se retrouvent sur un pied d'égalité.

Le 17 mai 1988, la Chambre des communes a examiné le projet de loi amendé par le Sénat. Bien que plusieurs craintes aient été exprimées à ce moment-là, surtout relativement au calendrier d'exécution de la deuxième phase de la réforme, la Chambre des communes a néanmoins répété qu'elle souscrivait au projet de loi sans les amendements du Sénat et a renvoyé le projet de loi à la Chambre haute, où le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce en a une fois de plus été saisi. Le 27 mai 1988, l'honorable Flora MacDonald, ministre des Communications, est parvenue à convaincre les membres du Comité que la plupart des sujets d'inquiétude liés au projet de loi allaient vraisemblablement être réglés sous peu. Plus précisément, elle a déclaré que les comités consultatifs chargés d'étudier la question des exemptions applicables aux utilisateurs et aux bibliothèques du domaine de l'enseignement avaient beaucoup progressé vers une entente sur les genres d'exemptions qui devraient figurer dans les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mesures législatives de la deuxième phase. Elle s'est également engagée à amener conservateurs et artistes à se consulter en vue de s'entendre sur une forme de droit d'exposition d'oeuvres artistiques qui conviendrait aux deux parties et qui pourrait être incorporée à la deuxième phase de la réforme. La Ministre a en outre signalé que, toutes choses égales par ailleurs, elle serait prête à déposer les mesures législatives de la deuxième phase de la réforme en septembre ou en octobre 1988.

Satisfait des assurances que donnait la Ministre, le Comité a présenté, le 31 mai, un rapport favorable au Sénat, qui a retiré ses amendements ("n'a pas insisté") le 1er juin 1988. Le projet de loi C-60 a reçu la sanction royale le 8 juin 1988. Il convient cependant de noter que plusieurs de ses dispositions n'entreront en vigueur qu'à une date fixée par proclamation.

CHRONOLOGIE

1868 - Adoption de la première Loi sur le droit d'auteur du Canada (31 Vict., c. 54).

1886 - Signature de la Convention de Berne. Des révisions sont apportées à Berlin (1908), Rome (1928), Bruxelles (1948), Stockholm (1967), et Paris (1971). Le Canada est présentement lié par l'Acte de Rome de 1928.

janvier 1924 - La Loi sur le droit d'auteur de 1921 entre en vigueur.

juin 1936 - Création de la Commission d'appel du droit d'auteur, établie en vue de fixer les taux de redevances versées aux sociétés de gestion des droits d'exécution (Loi modificative du droit d'auteur, 1931, dans sa version modifiée par SC 1936, c. 28).

1952 - Signature de la Convention universelle sur le droit d'auteur, établie en vue de formaliser les relations légales entre les pays adhérents et non adhérents à la Convention de Berne. Une révision est faite en 1971.

1960 - Publication du rapport de la Commission royale sur les brevets, le droit d'auteur, les marques de commerce et les dessins industriels (Commission Ilsley).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

24 janvier 1985 - Le gouvernement dépose à nouveau le Livre blanc sur la réforme de droit d'auteur et le renvoie au Comité permanent des communications et de la culture. Le Sous-comité sur la révision de droit d'auteur est institué par la suite.

10 octobre 1985 - Le Sous-comité sur la révision du droit d'auteur dépose son rapport, intitulé Une Charte des droits des créateurs et créatrices.

7 février 1986 - Le gouvernement dépose sa réponse au rapport du Sous-comité sur la révision du droit d'auteur.

22 septembre 1986 - Publication du Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion (rapport Caplan-Sauvageau). Ce rapport examine notamment la question du droit d'auteur sur les enregistrements sonores et les émissions de radio et de télévision ainsi que la possibilité d'accorder aux artistes des droits d'interprétation et aux radiodiffuseurs des droits de retransmission.

27 mai 1987 - Présentation à la Chambre des communes du projet de loi C-60, "Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur et apportant des modifications connexes et corrélatives".

3 février 1988 - Après avoir été sensiblement modifié en comité, le projet de loi C-60 franchit l'étape de la troisième lecture à la Chambre des communes.

3 mai 1988 - Une majorité de sénateurs adopte le projet de loi C-60, pourvu qu'y soient apportés les deux amendements recommandés par le Comité sénatorial des banques et du commerce dans son rapport déposé le 23 avril 1988.

17 mai 1988 - La Chambre des communes rejette les amendements apportés par le Sénat et renvoie le projet de loi C-60 au Sénat.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Chambre des communes, Sous-comité sur la révision du droit d'auteur du Comité permanent des communications et de la culture. Une Charte des droits des créateurs et créatrices. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3 mai 1988 - Une majorité de sénateurs adopte le projet de loi C-60, pourvu qu'y soient apportés les deux amendements recommandés par le Comité sénatorial des banques et du commerce dans son rapport déposé le 24 avril 1988.

17 mai 1988 - La Chambre des communes rejette les amendements apportés par le Sénat et renvoie le projet de loi C-60 au Sénat.

1er juin 1988 - Le Sénat retire ses objections à l'égard du projet de loi C-60, en n'insistant pas pour faire adopter les amendements qu'il avait proposés.

8 juin 1988 - Le projet de loi C-60 reçoit la sanction royale.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Chambre des communes, Sous-comité sur la révision du droit d'auteur du Comité permanent des communications et de la culture. Une Charte des droits des créateurs et créatrices. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1985.

Commission royale sur les brevets, le droit d'auteur, les marques de commerce et les dessins industriels. Rapport sur le droit d'auteur. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1960.

Conseil économique du Canada. Rapport sur la propriété intellectuelle et industrielle. Ottawa, Information Canada, 1971.

Fox, H. The Canadian Law of Copyright and Industrial Designs. 2e édition. Toronto, Carswell, 1967.

Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion. Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion. Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1986.

Ministère des Communications. Rapport du comité d'étude de la politique culturelle fédérale (rapport Applebaum-Hébert). Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1982.

Ministère de la Consommation et des Corporations. Le droit d'auteur au Canada, propositions pour la révision de la Loi (rapport Keyes-Brunet). Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1977.

Ministère de la Consommation et des Corporations. Études en vue de la révision de la Loi sur le droit d'auteur. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a) Paiement de droits d'auteur pour la câblodiffusion: le pour et le contre, par S.J. Liebowitz, 1980.

b) La reproduction mécanique des oeuvres musicales au Canada, par M. Berthiaume et J. Keon, 1980.

c) Une analyse du droit d'exécution sur les enregistrements sonores, par J. Keon, 1981.

d) Durée de la protection en matière de droit d'auteur au Canada: situation actuelle et propositions de réforme, par B. Torno, 1981.

e) Analyse économique du droit d'artiste-interprète, par S. Globerman et M.P. Rothman, 1981.

f) Le droit d'auteur de la Couronne au Canada: un héritage embrouillé, par B. Torno, 1981.

g) Le droit d'auteur, la concurrence et la culture canadienne: la Loi sur le droit d'auteur et les importations dans le domaine de l'édition et de l'enregistrement sonore, par A.G. Blomqvist et Chin Lim, 1981.

h) Le régime de droit d'auteur et la reprographie, par S.J. Liebowitz, 1981.

i) La propriété du droit d'auteur au Canada, par B. Torno, 1981.

j) La révision de la Loi sur le droit d'auteur et la nécessité de clarifier la notion d'"utilisation équitable", par B. Torno, 1981.

k) Les conséquences de l'enregistrement à domicile d'oeuvres audio-visuelles sur le paiement de droits d'auteur, par J. Keon, 1982.

l) Le droit d'auteur et les ordinateurs, par J. Palmer et R. Resendes, 1982.

m) Les exceptions à la protection du droit d'auteur au Canada, par D. Magnusson et V. Nabhan, 1982.

n) Sociétés de gestion collective des droits d'auteur, par D.A. Smith, 1982.

Roberts, J. "Canadian Copyright: Natural Property or Mere Monopoly". Canadian Patent Reporter (2d), vol. 40, 1979, p. 33-62.